

Estudo: PPP municipal, problemas e boas práticas

Onde os projetos perdem valor e o que as referências de controle e de mercado recomendam

Autor: Danilo Velloso · Base: Estudo sobre elaboração e execução de projetos públicos e parcerias com o setor privado (17/09/2026; atualizado em 08/10/2026) · anasmart.com.br/ppp/estudo

Natureza: estudo técnico-gerencial e jurídico-institucional. Não substitui parecer jurídico, modelagem econômico-financeira, projeto de engenharia, avaliação ambiental ou manifestação do Tribunal de Contas.

Resumo

O Brasil tem instrumentos legais suficientes para atrair capital privado a projetos municipais: contratos da Lei 14.133/2021, concessões da Lei 8.987/1995, PPPs da Lei 11.079/2004, parcerias com a sociedade civil e instrumentos de inovação. O que falta, na maioria dos municípios, é a capacidade de transformar uma necessidade em projeto priorizado, tecnicamente definido, suportável pelo orçamento, enquadrado na lei, atrativo ao mercado e monitorável por décadas.

Este estudo organiza 22 problemas recorrentes, 12 na preparação e 10 na contratação e execução, relaciona cada um às boas práticas do TCU, do Banco Mundial e da OCDE e propõe indicadores para a gestão municipal. As fontes convergem em três pontos: a perda de valor acontece no processo, e não na falta de dinheiro; ela é maior onde a capacidade institucional é menor, no ente subnacional; e dados, coordenação e sistemas de informação aparecem nomeados como causa.

1. O que dizem as referências

OCDE, Economic Survey Brazil 2023: o desempenho brasileiro na preparação de projetos de infraestrutura é inferior ao de países comparáveis; estouros de custo, atrasos e resultados insatisfatórios estão ligados a projetos imprecisos, conflitos socioambientais não antecipados e incerteza de financiamento.

Banco Mundial, Municipal and other subnational PPPs: PPPs municipais enfrentam limites de escala, de capacidade técnica, de continuidade das equipes, de recursos para consultoria e de qualidade da carteira de projetos. Mesmo quando terceiriza a estruturação, o governo subnacional precisa de capacidade própria para gerir consultores, licitação e contrato.

Banco Mundial, Municipal PPP Framework, Módulo 1 (2019): o marco começa pela prontidão do município e do projeto, antes da escolha do contrato.

Tribunal de Contas da União, Referencial de controle externo de concessões e PPPs (2024): o controle se organiza sobre todo o ciclo, da preparação ao encerramento; a fiscalização não pode começar apenas na licitação ou na obra.

Radar PPP, relatório do 1º semestre de 2025, segundo CNN Brasil (03/08/2025): 66 contratos de PPP e concessão assinados no país no semestre, somando R\$ 82 bilhões em investimentos, além de 232 novas iniciativas e 104 editais publicados; a consultoria registrou diversificação para saúde, educação, meio ambiente e ativos imobiliários.

Limites das fontes: a OCDE e o Banco Mundial tratam do Brasil e de governos subnacionais em geral, não de municípios paulistas; o referencial do TCU é instrumento de controle, não aprovação prévia de projeto; os números do Radar PPP somam todas as esferas de governo.

2. A evidência municipal da Ana Smart

Estudo Tecnologia, IEG-M 2025 (exercício 2024), 644 municípios paulistas jurisdicionados ao TCESP: 408 de 644, 63,4%, declararam não possuir PDTIC; 115 de 644, 17,9%, tiveram documento integral confirmado e vigente; 529 de 644, 82,1%, ficaram fora da elegibilidade documental.

Plano Estratégico de Tecnologia de Osasco (PETCI 2024, Fundação Instituto de Administração): dos 161 projetos do plano, 1 tem a PPP como estratégia de execução, 0,6%; 53, 32,9%, seguem por licitação ou aquisição de mercado e 55, 34,2%, por aprimoramento de sistemas existentes.

Leitura: os números não medem PPP. Medem a capacidade de planejar, documentar, manter vigência e evidenciar decisões, que é exatamente a capacidade que uma PPP exige por 20 ou 30 anos. O caso de Osasco ilustra outra coisa: mesmo num plano robusto de grande município, a PPP aparece como exceção, e a maior parte das soluções segue por outros instrumentos.

3. Problemas na preparação e boas práticas correspondentes

#	PROBLEMA	EFEITO	BOA PRÁTICA
1	Necessidade não convertida em problema mensurável	Escopo inadequado, benefício não verificável	Enunciado do problema, linha de base, população atingida, nível de serviço atual e pretendido, hipótese causal
2	Ausência de carteira permanente e priorizada	Projetos improvisados ao surgir emenda, fornecedor ou PMI	Carteira única derivada do PPA, critérios multicritério, níveis de maturidade
3	Fragmentação institucional, sem dono do ciclo	Estudos contraditórios, licenças tardias, perda de memória	Patrocinador, gerente do projeto, comitê intersecretarial, registro de decisões
4	Capacidade técnica insuficiente e assimetria com o mercado	Dependência do proponente privado	Equipe pública que dirige, valida e contesta os consultores
5	Estudos e projetos de engenharia incompletos	Aditivos, reequilíbrios, licitação deserta, paralisação	Demanda, topografia, sondagem, orçamento, interferências e cronograma realistas
6	Escolha prematura do modelo jurídico	Custo de transação desproporcional, baixa competição	Comparação de modelos de entrega, PSC, Value for Money, justificativa da modalidade
7	Demanda e receita superestimadas	Tarifa alta ou reequilíbrio posterior	Séries históricas, cenários, testes de estresse, auditoria de premissas
8	Capacidade de pagamento pouco avaliada	Contraprestação que não cabe no orçamento por décadas	Projeção plurianual, impacto na RCL, passivos contingentes, compatibilidade com PPA, LDO e LOA
9	Alocação de riscos genérica ou ideológica	Prêmio de risco no preço, falta de proposta, litígio	Risco com quem melhor controla, mitiga ou absorve ao menor custo; registro com causa, gatilho e tratamento
10	Licenciamento, fundiário e aceitação social tardios	Projeto inexecutável	Mapa fundiário, licenças antecipadas, matriz de partes interessadas, consulta antes da solução fechada
11	Consulta ao mercado insuficiente ou capturada	Objeto desenhado para o autor do estudo	Chamamento aberto, dados públicos, validação independente, gestão de conflito de interesses
12	Documentação e rastreabilidade frágeis	Fragilidade no controle e na transição de governo	Repositório único, versões datadas, decisões justificadas

4. Problemas na contratação e execução e boas práticas

correspondentes

#	PROBLEMA	EFEITO	BOA PRÁTICA
13	Edital prescritivo demais ou resultado mal definido	Menos competição ou propostas incomparáveis	Requisitos de desempenho, níveis de serviço, critérios objetivos de aceitação
14	Competição limitada	Teste de mercado fraco	Garantias proporcionais, prazo adequado, dados completos, matriz equilibrada
15	Indicadores sem fórmula, fonte e frequência	Pagamento por desempenho discricionário	Indicador com fórmula, fonte, frequência, linha de base, tolerância e auditoria
16	Fiscalização sem equipe, dados ou independência	Pagamento sem evidência, atrasos descobertos tarde	Unidade gestora formada antes da assinatura; verificador independente quando cabível
17	Monitoramento físico e financeiro desconectado	Vê-se o valor pago, não o benefício	Cronograma, medição, pagamento, risco e evidência no mesmo painel
18	Reequilíbrio sem memória da matriz original	Renegociação frágil	Linha de base, nexos causal, memória de cálculo e transparência
19	Governança de dados insuficiente	Dependência do operador	Cláusulas de propriedade, formato, periodicidade, portabilidade e entrega no término
20	Prestação de contas montada no fim	Glosa e responsabilização	Evidência nascida com cada marco
21	Descontinuidade política e rotatividade	Contrato sobrevive, memória não	Registro institucional das decisões, equipe permanente
22	Sustentabilidade pós-entrega	Ativo sem custeio ou manutenção	Custo de ciclo de vida desde a pré-viabilidade

5. Quatro boas práticas que atravessam o ciclo

As publicações de Geraldo Fonseca na série Dialeto das Parcerias (agosto e setembro de 2026) organizam o ciclo em quatro perguntas que coincidem com as fases críticas deste estudo:

PERGUNTA	FASE	BOA PRÁTICA	ARTIGO
PPP é melhor do que qual alternativa?	Etapa 2, alternativas	Comparar com a melhor alternativa pública, com a decisão ainda aberta	G1
O que acontece antes do edital?	Etapas 3 a 5, estruturação	Estruturar é testar a solução, e pode concluir que ela não deve seguir	G2
Quem fica para governar?	Etapas 6 a 8, execução	Apoio pode ser contratado; a responsabilidade de governar é pública	G3
Quem assume o risco?	Etapa 4, matriz	Antes de alocar, testar controle, mitigação, absorção, transferibilidade e mensurabilidade	G4

6. Indicadores de referência para a gestão municipal

Preparação: necessidades com linha de base válida; projetos por nível de maturidade; tempo entre ideia e viabilidade; projetos com alternativa comparada; projetos com custo de ciclo de vida; idade média de estudos, orçamentos e licenças.

Mercado e contratação: participantes na consulta; contribuições aceitas e rejeitadas com motivo; proponentes por licitação; licitações desertas ou fracassadas; diferença entre valor estimado, proposto e contratado; custo da estruturação como percentual do projeto.

Execução: avanço físico versus financeiro; cumprimento de níveis de serviço; descontos por desempenho; riscos materializados por parte; pedidos de reequilíbrio; indisponibilidade; reclamações; garantias e seguros a vencer; qualidade dos dados entregues.

Valor público: benefício realizado versus previsto; custo público por unidade de serviço; tarifa e acessibilidade; satisfação; condição dos bens reversíveis; avaliação ex post.

Financiabilidade e pressão fiscal (Relatório PEDTC, seção 7.1.2): projetos aprovados no gate de viabilidade; propostas habilitadas sobre recebidas; fechamento financeiro; Value for Money realizado; contraprestações e contingências do período sobre a RCL.

7. O que o DIRECITY GOV cobre hoje e o que ainda não cobre

PROBLEMA	CAPACIDADE EXISTENTE	GRAU
Ideias desconectadas da estratégia (1, 2)	Banco de ideias, vínculo com PPA, metas e indicadores ISO	Parcial a alto
Portfólio disperso (2, 3)	Programas, portfólios, projetos e visão consolidada	Alto
Viabilidade intuitiva (6, 7, 8)	CAPEX, OPEX, receitas, taxa de desconto, PSC, custo privado e Value for Money	Parcial a alto
Riscos sem efeito financeiro (9)	Matriz por projeto ou contrato, com probabilidade, impacto em reais, risco retido e transferível alimentando o VfM	Alto para a modelagem
Estudo sem referência (5, 7)	Modelos e premissas a partir de contratos comparáveis	Alto como apoio
Cronograma frágil (5, 17)	Gantt, macro e microetapas, rede de dependências	Alto
Execução sem evidência (12, 20)	Bloqueio de conclusão de etapa sem evidência	Alto
Contratos fora do projeto (16)	Cadastro básico de contrato ou ata	Parcial

Ainda não cobre (Estudo para evolução do DIRECITY GOV em projetos, concessões e parcerias): gestão completa de níveis de serviço, garantias, penalidades, reequilíbrio e bens reversíveis; vínculo de cada risco à cláusula, ao seguro e ao gatilho; sala de dados com versionamento e hash; biblioteca de comparáveis com controle de fonte, data-base e vencimento. Aprovação, parecer, regulação e fiscalização permanecem com os agentes públicos competentes.

8. Conclusão

A PPP é uma alternativa de concessão, não uma fonte genérica de dinheiro nem sinônimo de projeto moderno. Ela entrega valor quando vence uma comparação honesta, quando a estruturação testa de verdade a solução, quando a prefeitura mantém capacidade de governar o contrato e quando a matriz de riscos parte da capacidade real de controle e absorção de cada parte. Os municípios que tratam planejamento, carteira, dados e evidência como rotina chegam a esse ponto com vantagem; os demais pagam o preço da incerteza em proposta, garantia ou ausência de interessados.

Fontes

1. [Lei 11.079/2004](#); [Lei 8.987/1995](#); [Lei 14.133/2021](#)
2. [TCU, Referencial de controle externo de concessões e PPPs, 2024](#)
3. [OCDE, Economic Survey Brazil 2023, capítulo de infraestrutura](#)
4. [Banco Mundial, Municipal and other subnational PPPs; Municipal PPP Framework, Módulo 1: Infrastructure Project Preparation in Brazil](#)

5. [Ipea, Concessões e PPPs: arranjos institucionais híbridos, 2020](#)
6. [CNN Brasil, PPPs assinadas no 1º semestre totalizam R\\$ 82 bilhões, 03/08/2025](#)
7. Geraldo Fonseca, Dialeto das Parcerias (Instagram), 15/08, 13/09, 27/09 e 29/09/2026
8. Ana Smart: Estudo de projetos e parcerias (2026); Estudo para evolução do DIRECITY GOV em projetos, concessões e parcerias; Análise do PETCI de Osasco (06/10/2026); Relatório Final PEDTC